

# **FUNCIONALISMO, NEOFUNCIONALISMO Y RELACIONES INTERNACIONALES. DOS CONTRIBUCIONES DOCTRINALES AL ESTUDIO DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL**

Irene Rodríguez Manzano\*  
Universidad de Santiago de Compostela

## **1. Algunas reflexiones preliminares**

Desde el ámbito de las Ciencias Sociales en general, y de las Relaciones Internacionales en particular, la investigación se centra en la observación, y posterior análisis, de determinados fenómenos sociales y, en ese sentido, como apunta Virally, “la organización internacional es ante todo un fenómeno social” (1). Partiendo, pues, del ámbito particular de la ciencia de las Relaciones Internacionales, este trabajo pretende acercar al lector a un fenómeno social como es la organización internacional (2), fenómeno social observable en la sociedad internacional que nos ha tocado vivir, la sociedad internacional

---

\* Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

(1) VIRALLY, Michel: “La notion de fonction dans la théorie de l’organisation internationale”, en *Mélanges offerts à Charles Rousseau. La communauté internationale*. Paris, Pédone, 1.974, p. 277.

(2) Empleamos la noción organización internacional en lugar de un término consolidado, aunque discutible, como es organización intergubernamental, utilizado con frecuencia y de manera indistinta al primero con referencia a la composición esencialmente estatal de dichas organizaciones. Hablamos de una terminología discutible porque hoy hay, como señala José Manuel Sobrino, “cada vez más ejemplos de organizaciones (internacionales) que se abren a la participación de sujetos no estatales”. DIEZ DE VELASCO, Manuel: *Las organizaciones internacionales*. Madrid, Tecnos, 9ª edición con el título Organizaciones Internacionales

de la posguerra fría (3), y manifestación singular de un fenómeno social más amplio, el proceso de organización a nivel internacional (4).

Asimismo, ese acercamiento a la organización internacional discurrirá conjugando dos perspectivas de análisis que, aunque distintas, no dejan de ser complementarias, dado que la exclusión de cualquiera de ellas reduciría las posibilidades de comprensión de éste, o cualquier otro fenómeno social, a niveles insospechados. En ese sentido, y entendiendo la ciencia de las Relaciones Internacionales como teoría de la sociedad internacional (5), orientaremos nuestro análisis en una perspectiva que circunscriba las organizaciones internacionales dentro de uno de los sectores en que es posible desglosar el amplio y complejo objeto de estudio de esa joven ciencia, los actores internacionales, examinando dos de las aportaciones, la aportación funcionalista y la aportación neofuncionalista, que los hombres y mujeres que han conformado y conforman la ciencia de las Relaciones Internacionales han construido en torno a este actor internacional, muchas veces calificado como actor secundario por referencia al Estado (6).

Pero, si esta perspectiva nos conducirá a examinar una parte importante de la contribución de la teoría de las relaciones internacionales al estudio de la organización internacional, no descuidaremos una segunda perspectiva que nos permita escapar de un tipo de análisis que, al privilegiar

---

1.995, p. 41.

- (3) Utilizamos el concepto posguerra fría en el sentido apuntado por María Moliner al definir posguerra como "época inmediatamente posterior a la guerra". MOLINER, María: *Diccionario de uso del español. tomo II*. Madrid, Editorial Gredos, 1.991, p. 812.
- (4) En ese sentido, como señala Inis L. Claude, "la organización internacional es un proceso, las organizaciones internacionales son aspectos representativos del estadio que ese proceso ha alcanzado en un momento determinado". CLAUDE, Inis L.: *Swords into Plowshares*. New York, Random House, 1.964, p. 4.
- (5) En el sentido apuntado por Arenal, entendemos el concepto teoría como "un conjunto coherente y, en principio, sistemático de generalizaciones sobre un fenómeno o fenómenos sociales, obtenidas a partir de ciertos postulados o inducidas de la realidad, que explican lógicamente o dan sentido a esa misma realidad que es objeto de consideración". ARENAL, Celestino del: *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos, 3ª edición 1.990, p. 438.
- (6) La conceptualización de las organizaciones internacionales como actores secundarios ha sido expuesta por Daniel Colard al costatar que "Al lado de los actores principales (los Estados), es necesario hacer un lugar a los actores secundarios (las organizaciones internacionales intergubernamentales)". COLARD, Daniel: *Les Relations Internationales de 1.945 à nos jours*. Paris. Masson, 4e. édition refondue et augmentée 1.991, p.91.

el estudio de una de las partes del complejo fenómeno que constituye la sociedad internacional (7), sacrifique el conocimiento de la totalidad, impidiendo la comprensión de su verdadera naturaleza, más aún cuando no puede desconocerse que las organizaciones internacionales son fenómenos que, unidos a necesidades concretas y temporales, han surgido de la propia dinámica de la sociedad internacional, y se han ido convirtiendo, poco a poco, en elementos fundamentales de esa dinámica.

Con todo, y desde ambas perspectivas, trataremos de avanzar el análisis, concluido por diversos autores, sobre un tipo de actor internacional que, aunque con sus orígenes en la sociedad internacional del siglo XIX, desde su proliferación a partir de la segunda posguerra mundial discute el protagonismo del actor clásico o tradicional, el Estado (8), y comparte con él el escenario. Todo ello, sin sacrificar un análisis de conjunto de la sociedad internacional que sitúe a las organizaciones internacionales dentro de las tendencias de carácter contradictorio que dinamizan dicha sociedad con base en las lógicas de la fragmentación y la integración (9).

Finalmente, el análisis de un fenómeno social como es la organización internacional nos acercará al conocimiento de dos aproximaciones que desde la ciencia de las relaciones internacionales, y de acuerdo con la propia

- 
- (7) Empleamos el concepto sociedad internacional en el sentido apuntado por Martin Shaw al definir sociedad como "la totalidad o el complejo de relaciones sociales. SHAW, Martin: *Global Society and International Relations*. Cambridge, Polity Press, 1.994, p. 5.
- (8) Con ello no queremos decir que el surgimiento y posterior desarrollo de un fenómeno social como son las organizaciones internacionales haya puesto fin a la tradicional primacía del Estado en la esfera internacional, pues, como se ha aludido anteriormente, las organizaciones internacionales se definen, al menos inicialmente, como una asociación de Estados. En ese sentido, compartimos la opinión de Edmond Jouve al apuntar que "Hoy, el Estado no es el único actor de las relaciones internacionales, pero continúa siendo el actor principal". JOUVE, Edmond: *Relations Internationales*. Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 1.992, p.43.
- (9) Stanley Hoffmann reconoce estas tendencias de carácter contradictorio que dinamizan la sociedad internacional cuando apunta "que se puede argüir que hay una contradicción intrínseca entre una economía mundial global, entre la existencia de problemas que claman a gritos por soluciones globales, por un lado, y la fragmentación del mundo en Estados soberanos por el otro". HOFFMANN, Stanley: "Política interna e interdependencia", en *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 1.991, p. 270 (aparecido inicialmente en *From Marshall Plan to Global Interdependence*. Paris, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 1.978).

evolución de la sociedad internacional, han tratado y tratan de explicar dicha sociedad, y cuya abstracción hoy en día deformaría sustancialmente el estudio de este fenómeno social, impidiendo su comprensión. Nos referimos, por un lado, al análisis relacional, que durante largo tiempo, al menos mientras los Estados fueron considerados los únicos actores internacionales, explicó la sociedad internacional, y, por otro lado, a la aproximación institucional, necesaria para la comprensión de la citada sociedad desde el momento en que la intensificación y diversificación de las relaciones internacionales originan, como ya hemos apuntado, la aparición y posterior desarrollo de las organizaciones internacionales.

## **2. El estudio de las organizaciones internacionales. Tres grandes categorías de análisis**

Teniendo en cuenta este conjunto de reflexiones preliminares, cuyo objetivo no es otro que el poner de manifiesto las líneas generales que guiarán nuestro trabajo, y admitiendo, como ha señalado Moureau Defarges, que cada actor internacional es hijo de su tiempo (10), partimos del siguiente presupuesto inicial, en una sociedad internacional tan compleja, tan contradictoria, tan injusta y, en muchos casos, tan violenta como la actual, las organizaciones internacionales continúan siendo canales de entendimiento y actuación multilateral que, en diferentes dominios y distintos grados (11), dan a la cooperación entre Estados una gran continuidad y estabilidad. Este

---

(10) MOUREAU DEFARGES, Philippe: *Relations Internationales. Questions Regionales*. Paris, Editions du Seuil, 2e. édition mise à jour 1.994, p. 53.

(11) Al referirnos a los distintos grados en que las organizaciones internacionales pueden hacer progresar el entendimiento y la actuación multilateral, tratamos de enlazar nuestra explicación con lo que Virally denomina la función de las organizaciones internacionales, función que puede limitarse a la cooperación, es decir, a "favorecer y promover la armonización y la coordinación de las políticas y de los comportamientos de los Estados miembros hasta, eventualmente (y excepcionalmente hoy), la puesta en marcha de acciones colectivas", o bien, yendo más allá, a la integración, es decir, a "aproximar a los Estados que las componen, asumiendo algunas de sus funciones, hasta fundirlas en una unidad que englobe el sector en el que desarrolla su actividad, es decir el dominio de su competencia". VIRALLY, Michel: "Les organisations internationales. Définition et classification: Approche juridique", en VIRALLY, Michel: *Le Droit International en Devenir, Essais écrits au fil des ans*. Paris, Presses Universitaires de France (P.U.F), 1.990, p. 231.

presupuesto inicial es el que nos ha conducido a estimar que, tal vez, no sea demasiado tarde para recordar algunas de las contribuciones que desde la ciencia de las Relaciones Internacionales se han comprometido con el estudio de un fenómeno social como son las organizaciones internacionales.

En ese sentido, y desde una perspectiva amplia en la que no se incluyen únicamente las aportaciones elaboradas desde la ciencia de las Relaciones Internacionales, podemos apuntar que los estudios que tienen por objeto el análisis de un fenómeno social como son las organizaciones internacionales son de muy variada naturaleza, pudiendo establecerse -como apunta Zorgbibe- tres grandes categorías, dos de las cuales, aquella en la que se inscriben los trabajos enmarcados dentro del derecho de la comunidad internacional (12), y aquella otra que incorpora el conjunto de construcciones englobadas en el derecho constitucional de las organizaciones internacionales (13), es evidente que escapan de nuestros objetivos.

Junto a ellas, y por el contrario, nuestra atención se centrará en la última categoría apuntada por el autor, el conjunto de trabajos inscritos en la sociología de las organizaciones internacionales y, dentro de ella, las aportaciones de la corriente funcionalista y neofuncionalista, aportaciones que en el ámbito de la ciencia de las relaciones internacionales se reconocen con el nombre de teorías de la integración (14), dado que este modo de analizar la organización internacional prioriza la comprensión del fenómeno de la integración internacional (15). Desde este momento, en un sentido amplio, y siguiendo a Manuel Medina (16), consideramos que la integración

---

(12) Para Zorgbibe, los autores incluidos dentro de este tipo de análisis "explican la evolución de las estructuras y de las funciones de las organizaciones internacionales por los cambios intervenidos en el medio internacional circundante, en la sociedad internacional general". ZORGBIBE, Charles: *Les Organisations Internationales*. Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 3e. édition mise à jour 1.994, p. 7.

(13) En palabras de Zorgbibe, "la investigación 'constitucional' de las organizaciones internacionales consiste en demostrar sus mecanismos, en examinar su anatomía". *Ibidem*, pp. 10 y 11.

(14) ARENAL MOYUA, Celestino del: *op. cit.* pp. 259 y ss.

(15) En efecto, como señala Zorgbibe, para la sociología de las organizaciones internacionales "lo que tiene importancia es comprender la sustancia del fenómeno de la integración internacional, reconstruir el proceso de integración". ZORGBIBE, Charles: *op. cit.* p. 15.

(16) A pesar de haber tomado la definición de integración internacional del profesor Medina, no podemos dejar de constatar que, en el ámbito particular de la ciencia de las Relaciones Internacionales, son muchas las definiciones que existen de este concepto. A ello ha

internacional debe entenderse como “un aspecto de la dinámica de la sociedad internacional” que se “refiere a la superación de entidades políticas menores mediante su fusión en entidades de mayor extensión superficial”, y que puede abarcar “desde la simple conclusión de tratados de paz y alianza hasta la formación de confederaciones, federaciones y otras uniones de Estados” (17).

No obstante, ese interés por la comprensión del fenómeno de la integración internacional puesto de manifiesto por el conjunto de teorías anteriormente aludidas no debe distorsionar nuestro análisis pues, como observaremos al analizar las aportaciones funcionalista y neofuncionalista, aunque ambas comparten una visión de las relaciones internacionales en la que las organizaciones internacionales se definen como estructuras de cooperación que intentan minimizar los aspectos conflictivos y maximizar las posibilidades de colaboración en las citadas relaciones, sólo aquella que se inscribe dentro de la perspectiva sistémica, reconoce que la integración es siempre la función o razón de ser de las organizaciones internacionales. Frente a este postulado de la aproximación sistémica, encabezada por la escuela neofuncionalista, aportaciones como las elaboradas por la escuela funcionalista concretarán una filosofía de la realidad internacional cuyo fin es hacer derivar la paz de una reconsideración del orden internacional que diluya las soberanías estatales existentes desmembrándolas entre múltiples organizaciones internacionales, sin importar si ello va a desembocar o no en el establecimiento de una nueva entidad mayor entre los participantes (18).

Junto a ello, y si exceptuamos postulados comunes a ambas aportaciones, como el hecho de que tanto el funcionalismo como el neofuncionalismo

---

contribuido, sin lugar a muchas dudas, la propia oscuridad del término “integración”, término que, como señala Joseph Nye, ya sólo “la definición que proporciona el diccionario: ‘unir partes en un todo’, deja amplios márgenes de ambigüedad”. NYE, Joseph: “Integración Regional Comparada: concepto y medición”, en *Revista de la Integración* Nº 5 (noviembre 1.969), p. 51.

(17) MEDINA ORTEGA, Manuel: “La integración Internacional”, en *Revista de Política internacional* Nº 164 (1.979), Madrid, p. 9.

(18) El prefijo neo, unido a funcionalismo, nos aproxima a una revisión de los planteamientos de este último, revisión que manifiesta no sólo una nueva interpretación del mismo sino también un cambio. En ese sentido, respecto a la aportación neofuncionalista de Ernst Haas, Eastby señala que “Ese cambio enfatizó el funcionalismo como el instrumento de la integración, no como una aproximación para resolver problemas humanos”. EASTBY, John: *Functionalism and Interdependence*. Boston, University Press of America, 1.985, p. 50.

dejan fuera de su alcance todos los esfuerzos de este tipo de actuación multilateral que no derivan de un acto voluntario o, lo que es lo mismo, que no se asientan en el consentimiento de los actores participantes (19), el análisis de ambas escuelas pondrá de manifiesto dos formas distintas de aproximación al estudio de las organizaciones internacionales.

### 3. Las tesis funcionalistas

La aportación de las tesis funcionalistas, desarrolladas inicialmente por David Mitrany (20), parte del presupuesto de la incapacidad institucional del Estado para resolver los problemas globales fundamentales de la humanidad, dado que divide la sociedad internacional en un conjunto de unidades nacionales basadas en el territorio, sin tener en cuenta que las necesidades humanas han sobrepasado las fronteras estatales y conciernen al conjunto de la sociedad internacional, o al menos a amplias áreas de esta última (21).

Esa incapacidad de un Estado funcionalmente desfasado para dar respuesta al conjunto de necesidades o problemas comunes que enfrenta la humanidad conduce a los funcionalistas a plantear la necesidad de proceder a la identificación de aquellas áreas de la actividad estatal en las que la

---

(19) NYE, Joseph: *Peace in parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. Boston, Little Brown and Company, 1.971, pp. 48 a 54.

(20) La contribución de David Mitrany, influida por la aparición de múltiples uniones administrativas a finales del siglo XIX y desarrollada en un momento en el que la segunda guerra mundial pone de manifiesto el fracaso de la Sociedad de Naciones y su proyecto de sociedad internacional, plantea una reflexión sobre la orientación futura de esa sociedad internacional que, a pesar de tener un carácter más práctico que teórico, supondrá, en el ámbito de la teoría de las Relaciones Internacionales, una ruptura respecto a la concepción puramente conflictiva de las relaciones internacionales mantenida por la escuela realista. Sobre la aportación de David Mitrany, véase: *The progress of International Government*. New Haven, Yale University Press, 1.932; *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*. London, National Peace Council, 4th edition 1.946; "The functional Approach to World Organization" en *International Affairs* vol. 24 (1.948); "The Prospects of European Integration: Federal or Functional?", en *Journal of Common Market Studies* vol. 4 (1.965), *The functional Theory of Politics*. London, Martin Roberston, 1.975.

(21) Siguiendo a John Eastby, podemos afirmar que para Mitrany "la era en la que el Estado-nación servía como agente útil a la comunidad política y la felicidad humana ha pasado". EASTBY, John: *op. cit.* p. 3.

existencia de intereses comunes hace posible emprender acciones conjuntas, planteamiento que desembocará en una de las tesis centrales de su doctrina, la división entre competencias propiamente políticas (defensa, asuntos exteriores, etc) y competencias no políticas (técnico-socio-económicas) del Estado moderno (22). Así lo corroborará Ernst Haas al señalar que las tesis funcionalistas tratan de "identificar aquellos aspectos de las necesidades y deseos humanos que existen y claman por ser atendidos fuera del reino de lo político. Creen en la posibilidad de especificar aspectos técnicos y 'no controvertidos' de la conducta gubernamental... se concentrarían inicialmente en necesidades comunmente experimentadas, con la esperanza de que el círculo de lo 'no controvertido' se amplie a expensas de lo político" (23).

En el sentido apuntado por Ernst Haas, una vez identificados esos ámbitos de interés común (cuestiones técnico-socio-económicas) en los que es posible emprender acciones conjuntas, el paso siguiente de la estrategia funcionalista consistirá en iniciar la cooperación internacional mediante la gestión intergubernamental de esos ámbitos de interés común (24). En otras palabras, la búsqueda de solución a ese conjunto de necesidades o problemas comunes que no hallan respuesta en los límites establecidos por la soberanía territorial tradicional conducirán al establecimiento de un conjunto de organizaciones internacionales, basadas en la función y no en el territorio, que permitirán la satisfacción de esas necesidades o problemas comunes.

Pero, la estrategia diseñada por la escuela funcionalista va más allá y considera que la experiencia obtenida en un ámbito determinado de la

---

(22) La base de este razonamiento se encuentra en lo que David Mitrany denomina "federalismo a plazos", es decir, "las naciones pueden ser vinculadas en una comunidad mundial, sólo si se les vincula por lo que les une, no por lo que les divide". Mitrany, David: "The functional approach to world organization", *op. cit.* p. 359.

(23) HAAS, Ernst: *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford, Stanford University Press, 1.964, p. 6.

(24) Como manifiesta Mitrany, el principio esencial de una organización funcional de las actividades internacionales es que esas "actividades serán elegidas sobre una base específica y organizadas separadamente, cada una según su naturaleza, en función de las condiciones en las que tendrán que existir y de las necesidades del momento. Esto permitirá en consecuencia toda libertad para una variación práctica en la organización de las diversas funciones, así como en el ejercicio de una función particular, según el cambio de las necesidades y de las circunstancias". MITRANY, David: *A working Peace System. An Argumental for the Functional Development of International Organization: op. cit.* p. 41.



cooperación internacional podría transmitirse a otros ámbitos e irse acumulando, pudiendo desembocar en una organización funcional del conjunto de la sociedad internacional (25). En ese sentido, se produciría un proceso de “ramificación” o “desbordamiento”, spill-over en términos funcionalistas (26), que podría incluir el paso de “lo no político” a lo “político”, de lo “no controvertido” a lo “controvertido”, de “la cooperación en materias técnico-socio-económicas a la cooperación en materias políticas”, dando lugar al establecimiento de una nueva entidad mayor, aunque no necesariamente (27).

Con todo, para el funcionalismo, el establecimiento de ese conjunto de organizaciones internacionales funcionales que suscitaría la gestión común del conjunto de problemas o necesidades técnico-socio-económicas que el Estado no puede resolver individual o unilateralmente, así como la consiguiente erosión de las soberanías políticas, pondría fin a las fuentes fundamentales de tensiones y conflictos internacionales, y haría del mismo un camino para la paz (28). Llegaría un momento en el que, como señala

---

(25) De esta manera, como apunta Mitrany, “la cooperación social y económica entre Estados erosionaría el ‘omnipresente’ y, a pesar de todo, ‘anárquico’ lugar ocupado por el Estado territorial en el mundo moderno”. MITRANY, David: *The functional Theory of Politics: op. cit.* p. 256.

(26) Posiblemente, haya sido Joseph Nye el teórico que ha descrito de manera más sencilla el concepto funcionalista de spill-over al exponer que “el concepto de spill-over ha sido frecuentemente utilizado para abarcar todo indicio de incremento de la cooperación”. NYE, Joseph: “Comparing Common Markets: A revised Neo-functionalism Model”, en LINDBERG, Leon y SCHEINGOLD, Stuart (edit.): *Regional Integration. Theory and Research*. Harvard, Harvard University Press, 1.971, p. 200.

(27) Para la escuela funcionalista, como señala Isaac Cohen, “La ambición o la intención de superar al Estado-nación, sustituyéndolo por alguna otra entidad mayor, no sólo es considerada poco viable, sino que complica la actuación conjunta en aquellas áreas susceptibles de ser sometidas a tratamiento conjunto... La meta final en este caso no existe... Lo único que se persigue es que se traten de resolver conjuntamente los problemas que no pueden ser superados individualmente”. COHEN, Isaac: “Aspectos institucionales de la integración. Consideraciones teóricas”, en *Integración Latinoamericana* Nº 43 (enero/febrero 1.980), p. 34.

(28) En ese sentido, como señala Inis L. Claude, el funcionalismo “atribuye el fenómeno de la guerra a la inadecuación institucional del sistema de Estados-nación” y, más tarde añade, “enfocando la atención sobre áreas de interés común, crea el hábito de cooperar, lo cual prepararía a los seres humanos para la gestión de un sistema de relaciones internacionales en el que la perspectiva de una colaboración constructiva reemplazaría el conflicto como tema dominante”. CLAUDE, Inis L.: *op. cit.* p. 382.

Zorgbibe, “el ámbito de la cooperación sería tan denso que todo conflicto armado entre los miembros sería inimaginable” (29).

Pero, ¿cómo se producirá esa “ramificación” o “desbordamiento” de lo “no político” a “lo político”? ¿cómo se producirá el paso de la cooperación en materias técnico-socio-económicas a la cooperación en materias políticas? o, incluso, ¿cómo se producirá el posible surgimiento de una nueva entidad mayor?. Si el funcionalismo, confiando al spill-over un carácter automático, estima que la experiencia obtenida en un ámbito de la cooperación se extenderá de forma natural a otro ámbito, su estrategia no desarrolla el modo en que se producirá el posible surgimiento de una nueva entidad mayor, siendo éste el punto donde inician su aportación los teóricos neofuncionalistas (30).

#### 4. La teoría neofuncionalista

Orientados de manera importante a la contrastación de las tesis funcionalistas a través del análisis de casos particulares de organizaciones internacionales (31) y, como apuntamos anteriormente, afirmando que la

---

(29) ZORGBIBE, Charles: *Les relations internationales*. Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 5e. édition mise à jour 1.994, p. 195.

(30) Fruto de la reacción behaviorista producida en el ámbito de la ciencia política norteamericana en la década de los cincuenta, lo que caracteriza fundamentalmente al neofuncionalismo, como apunta Brailard, “es la realización, a partir de las tesis funcionalistas, de una verdadera teoría comprobada empíricamente y expresada en el marco de la sociología funcional moderna y de la teoría de los sistemas”. BRAILLARD, Philippe: *Philosophie et Relations Internationales*. Genève, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, 1.974, p. 28. Sobre la aportación de la teoría neofuncionalista, véase: HAAS, Ernst: *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*: *op. cit.*; HAAS, Ernst: *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces, 1.950-1.957*. Stanford, Stanford University Press, 1.958; HAAS, Ernst: “International integration: the Europe and the universal process”, en *International Organization* vol. 15, Nº 4 (automne 1.961); SCHMITTER, Philippe: “Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration”, *op. cit.*; NYE, Joseph: “Comparing Common Markets: A revised Neo-Functionalist Model”, en LINDBERG, Leon y SCHEINGOLD, Stuart (edit.): *op. cit.*.

(31) En ese sentido, podemos recordar que las obras de Ernst HAAS anteriormente citadas, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization* y *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces, 1.950-1.957*, se centran en el análisis de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) respectivamente.

función o razón de ser de las organizaciones internacionales es siempre la integración (32), los teóricos neofuncionalistas parten de una crítica a sus predecesores en lo referente a la separación entre cuestiones técnico-socio-económicas y cuestiones políticas, insistiendo en que ambas forman parte de un conjunto homogéneo con continuidad o conexión inmediata (33).

En ese sentido, si bien admiten que el camino hacia la integración se inicia cuando los futuros participantes deciden voluntariamente la puesta en marcha de acciones conjuntas en áreas “no políticas” o “no controvertidas”, pudiendo desembocar en la “ramificación” o el “desbordamiento” anteriormente descritos (34), los teóricos neofuncionalistas estiman que, aunque en el momento de su concepción no hayan sido percibidas, incluso esos primeros pasos establecidos en el ámbito técnico-socio-económico tienen implicaciones políticas, en el sentido de que conducirán a transferencias sucesivas o parciales de competencias soberanas a nuevas entidades.

Así, retomando el concepto funcionalista de spill-over, definido por Schmitter como el “proceso por el cual los miembros de un esquema de integración -de acuerdo con algunas metas conflictivas, por diversos motivos, pero desigualmente satisfechos por el alcance de dichas metas- intentan resolver su insatisfacción recurriendo a la colaboración con otro sector (es decir, ampliando el alcance de los compromisos mutuos), o bien mediante la insatisfacción de sus compromisos con el sector original (aumentando la

---

(32) Para la teoría neofuncionalista, en palabras de Ernst Haas, “la integración sería un proceso de incremento de la interacción y mezcla que oscurece los límites entre el sistema de organizaciones internacionales y el entorno que proveen los Estados nacionales miembros”. HAAS, Ernst: *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*: op. cit. p. 29.

(33) HAAS, Ernst y SCHMITTER, Philippe: “Economic and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America”, en *International Organization* vol. XVIII, Nº 4 (automne 1.964), pp. 705 a 707.

(34) En ese sentido, en un estudio comparado sobre mercados comunes, Joseph Nye constata que “en el modelo neo-funcionalista original, los actores decisivos de la integración son los tecnócratas y varios grupos de interés que obtienen de los gobiernos la creación de una organización de integración regional para una variedad de acciones convergentes. Una vez hecho, y dependiendo del compromiso inicial, esta acción provoca fuerzas nuevas de desequilibrio o encadenamiento, que incrementan el flujo de las transacciones y la participación de un número creciente de grupos sociales que gradualmente hacen converger sus actividades a un nivel regional”. NYE, Joseph: “Comparing Common Markets: A revised Neo-Functionalist Model”: op. cit. p. 195.

profundidad del compromiso mutuo) o recurriendo a ambos simultáneamente” (35), la escuela neofuncionalista plantea además que esas implicaciones políticas, insospechadas inicialmente, se irán revelando con mayor fuerza en el curso del citado proceso, pues a medida que los participantes en el mismo incrementen sus actuaciones conjuntas o sometan nuevas actividades a tratamiento conjunto, se requerirá el establecimiento de instituciones fuertes, e incluso dotadas de cierto carácter supranacional en las etapas más avanzadas (36). Como apunta Haas, “una nueva autoridad central puede emerger como una consecuencia involuntaria del incremento de medidas anteriores” (37).

En ese sentido, y siguiendo la definición de Schmitter, el spill-over, con un carácter más político, se convierte en el mecanismo que permite incrementar tanto el alcance, limitado a las decisiones que tienen como objetivo expandir a otros ámbitos las ventajas obtenidas en un sector determinado, como el nivel de acción para el conjunto de los compromisos adquiridos (38), y define una dinámica integradora ascendente, consecuencia de la “politización” gradual de los objetivos técnico-socio-económicos inicialmente perseguidos. Una “politización” que, por otro lado, tendrá lugar en el momento en el que los actores acuerden expandir los medios necesarios para concretar sus propósitos, e irá acompañada del desarrollo de nuevas expectativas y lealtades hacia nuevas entidades (39). Desde estas consideraciones, Ernst Hass, define la integración como “el proceso por el cual actores políticos en diversos y distintos ámbitos nacionales aceptan desviar sus

---

(35) SCHMITTER, Philippe: “Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration”, *op. cit.* p. 166.

(36) La falta de “ramificación” o “desbordamiento” se califica como “spill-back”, mientras el estancamiento se califica como “spill-around”. SCHMITTER, Philippe: “The process of Central American Integration: spill-over or spill-around”, en *Journal of Common Market Studies* vol. IX, Nº 1 (september 1.970), p. 2.

(37) HASS, Ernst: “The study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Preteorizing”, en LINDBERG, Leon y SCHEINGOLD, Stuart (edit.): *op. cit.* p. 23.

(38) Fue Philippe Schmitter el que estableció, por primera vez, en el artículo citado anteriormente con el título “Three Neo-Functionalism Hypotheses about International Integration”, la distinción entre “alcance y “nivel” del mecanismo del spill-over. SCHMITTER, Philippe: “Three Neo-Functionalism Hypotheses about International Integration”: *op. cit.* pp. 161 a 166.

(39) HAAS, Ernst: *Beyon the Nation State: Functionalism and International Organization: op. cit.* p. 48.

lealtades y expectativas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes” (40).

Con todo, si para la escuela neofuncionalista la integración se definiría como el período de tiempo comprendido entre el establecimiento de las primeras acciones conjuntas en los ámbitos técnico-socio-económicos y la posible aparición de una nueva entidad política (41), la “politización” sería la variable que intervendría entre la integración de las actividades “no controvertidas” o “no políticas” y la integración de las actividades “controvertidas” o “políticas”. Este último punto pone de manifiesto que el camino hacia la integración diseñado por la escuela neofuncionalista actúa en favor de la integración política, que quedaría definida como “el proceso por el cual las naciones renuncian al deseo y a la facultad de conducir independientemente los unos de los otros su política exterior así como sus principales políticas interiores y buscan tomar en conjunto decisiones o delegar el proceso decisional a un nuevo órgano central” (42).

Llegados a este punto es preciso remarcar cómo, respecto al lugar que ocupan las instituciones centrales en el curso del proceso, las diferencias entre las tesis funcionalistas y la teoría neofuncionalista están claras, pues si, como apuntamos anteriormente, la primera diluye las soberanías existentes desmembrándolas entre múltiples organizaciones internacionales, sin importar si ello va a desembocar o no en el establecimiento de una nueva entidad mayor entre los participantes, como señala Barrea “el neofuncionalismo destruye las soberanías políticas existentes para recompensar una nueva a un nivel superior de la sociedad” (43).

---

(40) HAAS, Ernst: *The Uniting of Europe: Political, Social and Economics Forces 1.950-1.957*: *op. cit.* p. 16.

(41) HAAS, Ernst y SCHMITTER, Philippe: *Economic and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America*: *op. cit.* p. 710.

(42) LINDBERG, Leon: *The political Dynamics of European Economic Integration*. London, Oxford University Press, 1.963, p. 6.

(43) BARREA, Jean: *Théories des Relations Internationales*. Paris, CIAO, 2e. édition 1.991, p. 248.

## **5. A modo de conclusión**

Pero, para los neofuncionalistas, la integración política no ha sido siempre la meta a perseguir por la organización internacional, dado que la propia dinámica de la sociedad internacional se encargó de poner de manifiesto uno de nuestros presupuestos iniciales, el hecho de que cada actor internacional es hijo de su tiempo, y condujo a que teóricos como Haas, Lindberg, y otros se vieran obligados a redefinir sus postulados. Posiblemente, ese volver a definir algunos de los postulados o de las tesis principales no sólo del neofuncionalismo, sino también del funcionalismo, sea un ejercicio a realizar a partir de las consideraciones expuestas anteriormente, ejercicio que, aunque nosotros proponemos únicamente respecto a estas dos aportaciones doctrinales, las Relaciones Internacionales como ciencia deben plantearse como objetivo global y primordial en este final de siglo.

Hablamos de redefinir, o podríamos hablar simplemente de revisar, los postulados o las tesis principales de las aportaciones funcionalista y neofuncionalista porque somos conscientes de que la posguerra fría ha conformado una sociedad internacional nueva, definida por unas características muy distintas a las que determinaban la sociedad internacional en la que hombres como David Mitrany o Ernst Haas construyeron sus aportaciones, haciendo que estas últimas sean incapaces de interpretar adecuadamente esa nueva realidad. Pero, al mismo tiempo, hablamos de algunos de los postulados o de las tesis principales de ambas aportaciones doctrinales porque consideramos que no todas ellas pierden su validez a la hora de analizar las relaciones internacionales en general, y las organizaciones internacionales en particular.

En ese sentido, una sociedad internacional como la sociedad internacional de la posguerra fría, en la que las distintas sociedades particulares se conectan a través de los canales ofrecidos por las relaciones interestatales, intergubernamentales o transnacionales, revela de manera cada vez más intensa una serie de problemas o necesidades globales que, al tiempo que ponen de manifiesto la incapacidad del Estado para darles respuesta, plantean la necesidad de reforzar el multilateralismo y, dentro de este amplio ámbito, el papel de las organizaciones internacionales. Unas organizaciones internacionales que cooperen con el Estado en la defensa de

unos intereses particulares que no pueden concretar individualmente, haciendo posible la adecuada atención de las demandas y necesidades de los ciudadanos, que permitan dar respuesta a ese conjunto de problemas globales que enfrenta la sociedad internacional, problemas clásicos como la guerra y la seguridad, y problemas nuevos o remozados como el subdesarrollo, la miseria en todas sus formas, el deterioro del medio ambiente, etc, y, en definitiva, que contribuyan a poner fin a las fuentes de violencia y conflicto internacionales.